

# Verordnung über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel (HasLV), SR 232.112.1

## 1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 48b Absatz 2 des Markenschutzgesetzes (MSchG; SR 232.11) entspricht der Herkunftsort eines Lebensmittels dem Ort, von dem mindestens 80 Prozent des Gewichts der Rohstoffe, aus denen sich das Lebensmittel zusammensetzt, kommen (100 % bei Milchprodukten).

Naturprodukte, die wegen natürlichen Gegebenheiten nicht am Herkunftsort produziert werden können, sind von der Berechnung ausgeschlossen (Art. 48b Abs. 3 Bst. a MSchG; Art. 6 und Anhang 1 HasLV). Ebenfalls von der Berechnung ausgenommen sind Naturprodukte, die temporär nicht oder nicht in genügender Menge in der Schweiz verfügbar sind (z. B. im Falle von Ernteaussfällen) (Art. 48b Abs. 3 Bst. b MSchG; Art. 8 HasLV). Obwohl dies im MSchG nicht vorgesehen ist, sieht der Artikel 9 der HasLV eine Ausnahme für Naturprodukte vor, welche in der Schweiz nicht so produziert werden können, dass sie die für einen bestimmten Verwendungszweck erforderlichen technischen Anforderungen erfüllen. Zurzeit werden die Ausnahmen, die gestützt auf die Artikel 8 und 9 HasLV gewährt werden, in der Verordnung des WBF über die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für Lebensmittel (HasLV-WBF; SR 232.112.11) publiziert. Es wird darauf hingewiesen, dass derzeit die überwiegende Mehrheit der Ausnahmen vom WBF für Rohstoffe («verarbeitete Naturprodukte») gewährt wird, was eine allzu weitgehende Auslegung der Bestimmungen von Artikel 48b Absatz 3 des MSchG und Artikel 8 und 9 HasLV darstellt, welche Ausnahmen für «Naturprodukte» vorsehen.

Am 18. Dezember 2020 hat der Bundesrat seinen Bericht zur Evaluation der «Swissness»-Gesetzgebung veröffentlicht<sup>1</sup>. Im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft ist festzustellen, dass die im Rahmen der Evaluation der Swissness-Gesetzgebung befragten Unternehmen das Verfahren für die Gewährung der Ausnahmen kritisierten, weil es besonders aufwändig, komplex und wenig berechenbar sei. Der Bundesrat ist deshalb zum Schluss gekommen, dass «ein Verbesserungspotenzial in Bezug auf die Vereinfachung der Prozesse für die Unternehmen und für die Verwaltung, welche derzeit für die Prüfung und Gewährung der Ausnahmen zuständig ist, sowie in Bezug auf die Rechtssicherheit insgesamt» besteht<sup>2</sup>. Aufgrund dieser Feststellung beauftragte der Bundesrat die an der Swissness-Gesetzgebung beteiligten Departemente, eine Anpassung des Ausnahmesystems zu prüfen, die der Forderung nach grösserer Transparenz für die interessierten Kreise und nach administrativer Vereinfachung für die verschiedenen Akteurinnen und Akteure Rechnung trägt<sup>3</sup>.

Mit der vorliegenden Änderung soll das System der Ausnahmen, die derzeit auf der Grundlage der Artikel 8 und 9 HasLV für Rohstoffe gewährt werden, angepasst werden. Die Situation bei diesen Rohstoffen ist vergleichbar mit der Situation bei den Industrieprodukten. Der vorgeschlagene Mechanismus lehnt sich an das Modell von Artikel 52k der Verordnung über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (MSchV; SR 232.111) an, wonach die Branchen selbst Informationen über die in der Schweiz verfügbaren oder nicht verfügbaren Rohstoffmengen in einer Liste veröffentlichen und aktualisieren. Basierend auf dieser Liste darf der Hersteller vermuten, dass ein bestimmter Rohstoff in der Schweiz nicht in genügender Menge verfügbar (d. h. nur anteilmässig) oder gar nicht verfügbar ist<sup>4</sup>.

Die Implementierung des Branchenmechanismus erfordert auch eine Anpassung der HasLV-WBF, nämlich eine Aktualisierung von Anhang 1 und die Aufhebung von Artikel 2 und Anhang 2.

<sup>1</sup> Bericht des Bundesrates zur Evaluation der «Swissness»-Gesetzgebung von Dezember 2020, Link: [https://www.ige.ch/fileadmin/user\\_upload/recht/Swissness/Bericht\\_des\\_Bundesrates\\_zur\\_Evaluation\\_der\\_Swissness-Gesetzgebung.pdf](https://www.ige.ch/fileadmin/user_upload/recht/Swissness/Bericht_des_Bundesrates_zur_Evaluation_der_Swissness-Gesetzgebung.pdf)

<sup>2</sup> Swissness-Evaluationsbericht, S. 26.

<sup>3</sup> Idem, S. 27

<sup>4</sup> Revision der Markenschutzverordnung, Erläuternder Bericht zum «Swissness»-Ausführungsrecht vom 2 September 2015, Art. 52k, 2. Abschnitt

## 2. Wichtigste Änderungen im Überblick

Die vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, das System der Ausnahmen dem Wunsch des Bundesrates entsprechend zu ändern und damit der Branche mehr Flexibilität zu geben und den Verwaltungsaufwand, auch für die Bundesverwaltung, zu reduzieren.

Das auf Artikel 9 HasLV basierende Ausnahmesystem (für bestimmte Verwendungszwecke in der Schweiz nicht verfügbare Naturprodukte) wird gestrichen. Es wird durch die Veröffentlichung einer Liste durch die Organisationen der Land- und Ernährungswirtschaft ersetzt, auf die sich ein Hersteller stützen kann, wenn ein betreffender Rohstoff in der Schweiz nicht oder nicht in genügender Menge verfügbar ist. Der Artikel 8 wird hingegen nicht geändert.

## 3. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

### Art. 3 Abs. 2

Der Verweis auf Artikel 9 wird gestrichen, da dieser Artikel aufgehoben wird.

### Art. 7 Abs. 2

Die Definition wird dahingehend präzisiert, dass sich der Selbstversorgungsgrad (gemäss Artikel 7 HasLV) auf Naturprodukte bezieht.

### Art. 7a (neu)

Diese neue Bestimmung erlaubt es den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren (Branche und Produzentinnen und Produzenten), Informationen über die Verfügbarkeit bestimmter Rohstoffe zu veröffentlichen, wenn der Selbstversorgungsgrad des Naturprodukts gemäss Artikel 7 HasLV die Verfügbarkeit des betreffenden Rohstoffs nicht widerspiegelt<sup>5</sup>. Das ist der Fall, wenn:

- der Bedarf der Lebensmittelindustrie durch die in der Schweiz verfügbaren Rohstoffe vorübergehend nicht abgedeckt werden kann<sup>6</sup>;
- die Rohstoffe in der Schweiz nicht so produziert werden, dass sie die für einen bestimmten Verwendungszweck erforderlichen technischen Anforderungen erfüllen, weil das nötige Produktionsverfahren in der Schweiz fehlt oder die vorhandene Infrastruktur nicht ermöglicht, den Bedarf der Industrie abzudecken<sup>7</sup>.

Der Mechanismus wird sich neu auf Artikel 48b Absatz 4 des MSchG (Rohstoffe) stützen, im Gegensatz zum heutigen Artikel 9 HasLV, der auf Artikel 48b Absatz 3 Buchstabe a des MSchG (Naturprodukte) basiert. Durch diesen Mechanismus kann sich ein Hersteller auf die Vermutung stützen, dass ein Rohstoff aus der Berechnung ausgeschlossen werden kann, weil er gemäss den von der Branche publizierten Daten in der Schweiz nicht oder nicht in genügender Menge verfügbar ist. Nach Massgabe von Artikel 48b Absatz 4 MSchG sind Rohstoffe, für die der Selbstversorgungsgrad 20–49,9 Prozent beträgt, nur zur Hälfte anzurechnen. Rohstoffe, für die der Selbstversorgungsgrad weniger als 20 Prozent beträgt, können von der Berechnung ausgenommen werden.

Welche Tragweite der Vermutung in einem Gerichtsfall zukommt, muss vom Gericht in gesetzeskonformer Auslegung von Artikel 7a HasLV bestimmt werden. Die Vermutung, auf Verordnungsstufe statuiert, kann die gesetzliche Beweislastumkehr (Artikel 51a MSchG) nicht derogieren, wonach der Benutzer einer Herkunftsangabe beweisen muss, dass diese zutrifft. Die Vermutung entbindet den Hersteller demnach nicht von jeglicher Verantwortung bei der

---

<sup>5</sup> Beispiel: Selbstversorgungsgrad für das Naturprodukt «Himbeeren» ist für aseptisch abgefülltes Himbeermark ohne Kerne nicht anwendbar. Dieser Rohstoff hat andere organoleptische und Fliesseigenschaften als anderes Himbeermark, das für die Verwendung in bestimmten Lebensmitteln erforderlich ist.

<sup>6</sup> Beispiel: Cassissaftkonzentrat: Die Verfügbarkeit bei der schwarzen Johannisbeere ist vorübergehend nicht ausreichend, um die gewünschte Menge Konzentrat herzustellen, die von der Lebensmittelindustrie gebraucht wird.

<sup>7</sup> Beispiel: Erbsenproteinkonzentrat mit einem Eiweissgehalt > 55 %, das in der Schweiz nicht hergestellt wird.

Verwendung einer Herkunftsangabe, beispielsweise falls die Angaben der betreffenden Organisationen der Landwirtschaft und der Lebensmittelverarbeitung offensichtlich unrichtig oder widersprüchlich wären. In einem Gerichtsverfahren unterliegt die Angabe der freien Beweiswürdigung durch das Gericht. Folglich liegt es im Interesse der betreffenden Organisationen, verlässliche Angaben zu liefern und sie regelmässig zu aktualisieren.

Die Rohstoffe, die unter diesen neuen Mechanismus fallen, sind diejenigen, für die derzeit Ausnahmeregelungen gemäss Artikel 8 (temporäre Nichtverfügbarkeit) und Artikel 9 («technische Ausnahme») HasLV bestehen, und die in der HasLV-WBF publiziert werden.

Weil der Bundesrat und das WBF nicht in der Lage sind, die Verfügbarkeit dieser Rohstoffe auf dem Markt zu ermitteln, wird vorgeschlagen, dass die Produzenten- oder Branchenorganisationen des Landwirtschaftssektors und die Dachverbände der Lebensmittelverarbeitung, die für den betreffenden Rohstoff repräsentativ sind, sich gegenseitig über die Verfügbarkeit des Rohstoffs beraten und die entsprechenden Informationen veröffentlichen. Dies ändert nichts am Konsultationsverfahren zwischen Lebensmittelindustrie und Produzenten, das derzeit gestützt auf die Artikel 8 und 9 HasLV durchgeführt wird. Hingegen wird der neue Mechanismus einerseits sicherstellen, dass sich die Ausschlusskriterien für die Berechnung nicht nur auf die Naturprodukte beziehen, sondern auch auf die Rohstoffe. Andererseits wird es möglich sein, eine Teilverfügbarkeit zu berücksichtigen: Derzeit wird eine Ausnahme entweder gewährt oder nicht, unabhängig von der effektiven Verfügbarkeit des betreffenden Rohstoffs.

Als Rohstoff gilt ein einzelnes verarbeitetes Naturprodukt (dazu gehört auch die Haltbarmachung oder die Zugabe von Träger- oder Zusatzstoffen), das nicht zur unmittelbaren Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten bestimmt ist und zu Lebensmitteln verarbeitet werden soll. In Übereinstimmung mit dem Bericht des Bundesrates vom 18. Dezember 2020 sieht Artikel 7a Absatz 2 Bst. b HasLV vor, dass Zutaten, die aus mehreren Naturprodukten oder Halbfabrikaten bestehen, keine Rohstoffe sind. Nur jene Ausnahmen für Halbfabrikate, die durch das WBF übergangsrechtlich bereits beim Inkrafttreten der Swissness-Bestimmungen am 1. Januar 2017 gewährt wurden, sollen auch weiter ihre Gültigkeit bewahren, solange dies erforderlich ist<sup>8</sup>.

Gemäss Absatz 2 Bst. c sind biologische Produktionsmethoden keine besonderen technischen Anforderungen im Sinne von Absatz 1. Schliesslich dürfen gemäss Absatz 2 Bst. d Rohstoffe aus der Schweiz, die sich von ausländischen Rohstoffen nur dadurch unterscheiden, dass sie teurer sind, nicht in die Liste aufgenommen werden.

Wie derzeit in Artikel 9 HasLV geregelt, muss der Dialog zwischen den verschiedenen Produzenten- oder Branchenorganisationen des Landwirtschaftssektors und den Organisationen der Lebensmittelverarbeitung aufrechterhalten werden. Darum ist vorgesehen, dass die Liste im Einvernehmen zwischen diesen für den betreffenden Rohstoff repräsentativen Organisationen erstellt wird. Auch die Konsumentenschutzorganisationen müssen vor der Veröffentlichung der Angaben auf der Liste konsultiert werden. Damit dieses System transparent ist, müssen die Informationen der Branche allen zugänglich gemacht werden (beispielsweise durch die Veröffentlichung auf einer entsprechenden Webseite). Die Branche sollte sicherstellen, dass die Entwicklung des Selbstversorgungsgrades zurückverfolgt werden kann, falls es zu einem Streitfall kommen sollte.

Als repräsentative Organisationen gelten Branchenorganisationen der Land- und Ernährungswirtschaft, Produzentenorganisationen der Landwirtschaft<sup>9</sup> und Dachverbände der Lebensmittelverarbeitung, die für einen Rohstoff oder die daraus hergestellten Lebensmittel repräsentativ sind. Wesentlich ist, dass alle Stufen der Wertschöpfungskette, von der Primärproduktion bis zur Herstellung des

---

<sup>8</sup> Glacierpulver Butter (für die Verwendung in Feingebäck); Glacierpulver Pflanzenfett (für die Verwendung in Feingebäck); Industrie-Waffeln für Speiseeis-Cornets; Karamellpulver (für die Verwendung in Schokolade); knusprige Gebäckflocken (für die Verwendung in Schokoladeprodukten); Mandelkaramellplättchen, hauchdünn (für die Verwendung in Schokoladeprodukten)

<sup>9</sup> Produzentenorganisationen der Landwirtschaft können sich von den Branchenorganisationen unterscheiden (Bsp: Milchproduzenten vs. BO-Milch)

konsumfertigen Lebensmittels, bei der Festlegung des Selbstversorgungsgrades der Rohstoffe angemessen repräsentiert sind.

Die Verfügbarkeit von Rohstoffen muss regelmässig überprüft werden, um der Marktlage Rechnung zu tragen. Dies entspricht dem geltenden Artikel 9 Absatz 1 HasLV, der Ausnahmen bloss für eine befristete Zeit festlegt. Die Verfügbarkeit wird somit alle zwei Jahre neu beurteilt. Einmal im Jahr können die für den betreffenden Rohstoff repräsentativen Produzenten- oder Branchenorganisationen dessen neue Verfügbarkeit bekannt geben. Eine solche neue Verfügbarkeit wird gemäss Artikel 7a Absatz 4 HasLV festgelegt.

#### *Art. 9*

Dieser Artikel wird aufgehoben. Das bisher auf der Grundlage dieses Artikels angewandte Verfahren wird durch den in Artikel 7a HasLV vorgesehenen Mechanismus ersetzt. Der Anhang 1 HasLV-WBF wird entsprechend angepasst, um ausschliesslich die Naturprodukte zu berücksichtigen, die in der Schweiz temporär nicht verfügbar sind, und Anhang 2 HasLV-WBF wird aufgehoben.

#### Art. 10a (neu)

Werden aufgrund einer Änderung in der Liste des Selbstversorgungsgrades von Rohstoffen die Anforderungen an die Verwendung von schweizerischen Herkunftsangaben für ein Lebensmittel verschärft, so darf noch während zwölf Monaten nach Publikation der Änderung die Berechnung nach bisheriger Liste erfolgen und eine schweizerische Herkunftsangabe verwendet werden, sofern das Lebensmittel die bisherigen Anforderungen an die Verwendung schweizerischer Herkunftsangaben erfüllt. Dies gibt der Branche Zeit, sich auf die neue Situation einzustellen.

#### Art. 11a (neu)

Lebensmittel, die vor Inkrafttreten dieser Verordnungsänderung hergestellt werden, dürfen bis zum 31. Dezember 2023 nach bisherigem Recht hergestellt und gekennzeichnet werden und noch bis zum Abbau der Bestände an Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden. Die bisher nach Artikel 9 durch das WBF gewährten Ausnahmen werden aufgehoben. Es obliegt nunmehr den Organisationen nach Artikel 7a, allfällig erforderliche «Ausnahmen» bzw. ungenügende Verfügbarkeiten festzustellen und auf der öffentlichen Liste zu publizieren.

### **4. Anhörung der interessierten Kreise**

Eine Vernehmlassung ist durchzuführen bei Verordnungen, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind oder aber einzelne oder alle Kantone in erheblichem Mass betreffen oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden (siehe Art. 3 Abs.1 Bst. d und e Vernehmlassungsgesetz (VIG)). Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben.

Ausserdem gibt es keinen Anlass für eine fakultative Konsultation nach Artikel 3 Absatz 2 VIG, da nur ein beschränkter Kreis von Akteurinnen und Akteuren von der Änderung betroffen ist. Diese Akteurinnen und Akteure werden nach der ersten Ämterkonsultation angehört werden.

### **5. Ergebnisse der Anhörung**

### **6. Auswirkungen**

#### Bund

Das Verfahren zur Gewährung von Ausnahmen wird nun gemäss dem Willen des Bundesrates vereinfacht. Die Bundesverwaltung wird von der Aufgabe entbunden, die Ausnahmen zu veröffentlichen, was zu einem leichten Minderaufwand auf Seiten des Bundes führen wird.

## Kantone

Die vorgeschlagenen Änderungen stellen für die Kantone keinen Mehraufwand dar.

## Volkswirtschaft

Die verschiedenen Akteurinnen und Akteure, die von der Änderung betroffen sind, verfügen künftig über einen flexibleren Mechanismus und können besser auf die Verfügbarkeit oder Nichtverfügbarkeit eines bestimmten Rohstoffs in der Schweiz reagieren.

### **7. Verhältnis zum internationalen Recht**

Die vorgeschlagene Änderung hat keinen Bezug zum internationalen Recht.

### **8. Inkrafttreten**

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2023 in Kraft.

### **9. Rechtliche Grundlagen**

Die geänderten Bestimmungen stützen sich auf Artikel 48b Absatz 4 des Bundesgesetzes über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (SR 232.11).